



Recurso nº 1303/2025

Resolución nº 1629/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 6 de noviembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.L.C., en representación de SECUPOL SEGURIDAD, S.L., contra su exclusión del lote 2 del procedimiento “*Servicio de vigilancia y protección de los edificios dependientes de los Servicios Centrales del Instituto Social de la Marina y de las Direcciones Provinciales del ISM en Sevilla, Ceuta y Melilla durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 a 31 de diciembre de 2024*”, con expediente 602025PA9304, convocado por el Instituto Social de la Marina; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 18 de junio de 2025 se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) el anuncio de licitación del procedimiento “*Servicio de vigilancia y protección de los edificios dependientes de los Servicios Centrales del Instituto Social de la Marina y de las Direcciones Provinciales del ISM en Sevilla, Ceuta y Melilla durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 a 31 de diciembre de 2024. Expediente 602025PA9304*”. El 23 de junio de 2025 se publica en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

Segundo. La licitación se lleva a cabo de conformidad con los preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos

especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Tercero. A la licitación han concurrido las siguientes entidades:

- BISERVICIUS SISTEMAS DE SEGURIDAD, S.A.U.
- COFER SEGURIDAD, S.L.
- G5 SEGURIDAD Y VIGILANCIA, S.L.
- GS24 SEGURIDAD, S.L.
- SALZILLO SEGURIDAD, S.L.
- SECUPOL SEGURIDAD, S.L.
- SEGURIDAD HISPÁNICA DE VIGILANCIA Y PROTECCIÓN, S.L.
- SEGURIDAD INTEGRAL SECOEX, S.A.

Cuarto. Tramitado el procedimiento, abiertos los sobres, la Mesa de Contratación, en sesión de fecha 28 de julio de 2025, acordó la exclusión de las licitadoras SECUPOL SEGURIDAD, S.L. y GS24 SEGURIDAD, S.L., por incumplir la cláusula 16.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), por carecer de la autorización administrativa requerida para prestar el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo del sistema electrónico de seguridad, conexión a central receptora de alarmas, verificación personal de alarmas y custodia de llaves, recogido en la cláusula 1.1 del PCAP; pues aquella cláusula no permite la subcontratación con terceros si la empresa licitadora carece de dicha autorización.

Quinto. El día 14 de agosto de 2025 SECUPOL SEGURIDAD, S.L. (en adelante, SECUPOL) interpone recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de exclusión.

Sexto. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de



febrero de 2014 (en adelante, LCSP), se solicita del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del preceptivo informe, de fecha 19 de agosto de 2025, en el que interesa la desestimación del recurso.

Séptimo. La Secretaría del Tribunal en fecha 1 de septiembre de 2025 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. COFER SEGURIDAD, S.L., ha hecho uso de este derecho, defendiendo la legalidad del acuerdo de exclusión.

Octavo. El 5 de septiembre de 2025, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, dicta resolución por la que se acuerda la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, en relación con el lote 2, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la presente resolución la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. Se ha cumplido el plazo en la interposición del recurso, contemplado en el artículo 50 LCSP.

Tercero. Se recurre contra un acto de la entidad contratante por el que se acuerda la exclusión de oferta en un contrato de servicios, con un valor estimado superior a 100.000 euros, contrato recurrible de acuerdo con lo establecido en el artículo 44.1 a) LCSP.

El acto recurrido es la exclusión, susceptible de recurso especial en materia de contratación de acuerdo con el artículo 44.2 b) LCSP.

Cuarto. En el presente caso, la empresa ha presentado oferta, y ha sido excluida, por lo que ha de reconocérsele legitimación para interponer el recurso especial con base en el artículo 48 de la LCSP.

Quinto. El recurso se fundamenta, en esencia, en que a juicio de la recurrente se ha realizado una interpretación errónea de los pliegos, pues entiende SECUPOL que los pliegos permiten la subcontratación de prestaciones para las que la entidad licitadora no tiene habilitación específica. Considera que ello es posible siempre que se declare en el DEUC la parte a subcontratar, se identifique al subcontratista y éste esté debidamente habilitado. Sostiene que con la interpretación que realiza el órgano de contratación se vulnera el principio de igualdad de trato y se limita la concurrencia.

Sexto. Por su parte, la entidad contratante defiende la legalidad de la exclusión, exponiendo, en síntesis, que la exclusión de la empresa recurrente del procedimiento es adecuada y conforme con lo previsto en la cláusula 16 del PCAP, cláusula que vincula al licitador, pues no ha sido impugnada de contrario. Para ello argumenta que *“En la propia cláusula 7.3.1. del PCAP, donde se determina la obligación de indicar en el DEUC la parte que tiene intención de subcontratar, aparece el siguiente literal: ‘Asimismo, habrá que atenerse a lo que establece la cláusula 16 de este PCAP’. De esta forma, lo que se genera es una vinculación entre las cláusulas del PCAP, en la que se ha de acudir previamente a la cláusula 16 del PCAP, antes de indicar cualquier cosa acerca de la subcontratación. En lo expresado por la licitadora, parece que se pasa por alto este punto; ya que, la propia cláusula, establece lo siguiente respecto de la subcontratación: ‘2. Se deberá de tener en cuenta que, de acuerdo con lo que dispone el artículo 18.1 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada en cuanto a las cláusulas 9.2.1 y 9.4.1, supone que de no estar debidamente autorizada la licitadora para acometer estas prestaciones, no podrá ser objeto de subcontratación con terceros’”*.

Séptimo. Entrando a resolver sobre el fondo del asunto, debemos destacar que los pliegos, tanto el de cláusulas como el de prescripciones técnicas, constituyen la “lex contractus”, que vincula tanto al órgano de contratación como a los licitadores concurrentes, sin más excepciones que los casos en los que aquéllos estén incurso en causas de nulidad de pleno derecho.

Es criterio consolidado de este Tribunal la obligación a cargo de los licitadores de adecuar las ofertas presentadas a lo establecido en los pliegos, siendo la consecuencia necesaria del incumplimiento de esta obligación la exclusión de la oferta.

Sentado lo anterior, es también doctrina reiterada de este Tribunal, así como jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, la que señala que las dudas sobre la interpretación de los contratos públicos deben resolverse en virtud de los principios y criterios generales de interpretación de los contratos. Así, en la Resolución 1134/2018, de 7 de diciembre, (y en la misma línea las Resoluciones 974/2020 de 11 de septiembre, 1383/2021 de 15 de octubre y 1009/2024 de 19 de septiembre, entre otras), ya se razonaba que: *“Los contratos públicos son, ante todo, contratos, y que las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en la LCSP, y, caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil, acudiendo el Tribunal, a estos efectos, al criterio de interpretación literal si los términos del contrato son claros, de conformidad con el artículo 1281 del Código Civil, “si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes se estará al tenor literal de sus cláusulas”.*

Así las cosas, en el caso que nos ocupa, debemos analizar el contenido de los pliegos.

La cláusula 8.1 del PCAP establece:

“8.1 De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 65.2 de la LCSP que rige esta contratación, todos los licitadores deberán estar legalmente habilitados para contratar el servicio objeto del presente contrato. A estos efectos, el licitador deberá aportar los documentos acreditativos de la habilitación empresarial siguientes:

Certificado actual, emitido por la autoridad competente, que acredite, en su caso:

- *La inscripción del licitador en el Registro de Empresas de Seguridad.*
- *La autorización de las empresas de mantenimientos de los equipos de rayos X (escáneres), en el lote que proceda*
- *Las actividades autorizadas, que deberán incluir todas las que son objeto del presente contrato.*
- *El ámbito territorial de la autorización, que deberá ser válida para ejercer el del contrato.”*

En particular, en relación con el mantenimiento preventivo y correctivo, la cláusula 11.4 señala:

“11.4 Mantenimiento preventivo y correctivo: Siendo objeto también del contrato, el mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones de seguridad que para cada lote se indican en el Pliego de Prescripciones Técnicas, la empresa adjudicataria, directamente o a través de empresas debidamente autorizadas, llevará a cabo dicho mantenimiento en las condiciones especificadas en el pliego de prescripciones técnicas.”

En especial, destaca la cláusula 16.2 PCAP, a cuyo tenor:

“16) SUBCONTRATACIÓN

Según lo previsto en la cláusula 27 del Pliego Tipo que rige esta contratación, la contratista deberá informar qué parte del contrato tenga previsto subcontratar, indicando los apartados correspondientes en el DEUC.

Asimismo, las empresas subcontratistas deberán ser obligatoriamente las que figuren en el DEUC y que además tengan la debida habilitación o autorización para la realización de las prestaciones subcontratadas.

Para ello se deberá de tener en cuenta lo exigido en la cláusula 27.3 del pliego Tipo que rige esta contratación, para lo cual deberán de:

Dar justificación de la aptitud de cada subcontratista para ejecutarlo por referencia a los elementos técnicos y humanos de que dispone y a su experiencia,

Acreditar que los mismos no se encuentran incursos en prohibición de contratar de acuerdo con el artículo 71 de la LCSP, mediante la oportuna declaración responsable.

IMPORTANTE:

No se permitirán subcontrataciones con terceros que no vayan a realizar directamente las prestaciones subcontratadas, con independencia de la relación jurídico-privada que exista entre ellos y la empresa contratista.

Se deberá de tener en cuenta que, de acuerdo con lo que dispone el artículo 18.1 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada en cuanto a las cláusulas 9.2.1 y 9.4.1, supone que de no estar debidamente autorizada la licitadora para acometer estas prestaciones, no podrá ser objeto de subcontratación con terceros.

En el caso de subcontratar parte de la ejecución del contrato, es el contratista principal el que asume la total responsabilidad del cumplimiento de las obligaciones en materia social o laboral a que se refiere el artículo 201 de la LCSP, con arreglo a lo previsto en su artículo 215.4”.

De la cláusula transcrita, en el supuesto que nos concierne se ha aplicado el penúltimo inciso, lo que exige tener en cuenta la redacción del artículo 18.1 de la Ley 5/2014 y de las cláusulas 9.2.1 y 9.4.1 PCAP:

- Conforme al artículo 18.1 de la Ley 5/2014:

“Para la prestación de servicios de seguridad privada, las empresas de seguridad privada deberán obtener autorización administrativa y serán inscritas de oficio en el registro correspondiente, de acuerdo con el procedimiento que se determine reglamentariamente”.

- De acuerdo con la cláusula 9.2.1 PCAP:

“9.2.1. Mantenimiento correctivo: máximo 26 puntos.

Las empresas que se comprometan a asumir el coste de los materiales sin límite global, que sea preciso sustituir en las tareas de mantenimiento correctivo previstas en la cláusula 11.4 de este Pliego, por un importe superior al contemplado en la indicada cláusula, obtendrán una valoración máxima de 20 puntos, de acuerdo con la distribución que se indica en los apartados A), B) y C). Los licitadores solo podrán optar por uno de ellos (o bien apartado A), o bien apartado B) o bien apartado C), en el caso de realizarse por error una oferta que incluya compromisos de varios apartados, sólo se valorará el más ventajoso para el ISM (por orden de apartado A, B o C):

Se asignarán 26 puntos a las empresas que asuman el coste de los materiales que sea preciso sustituir, cuyo importe individual sea entre 100'01 € y 500'00 €, IVA excluido.

Se asignarán 18 puntos a las empresas que asuman el coste de los materiales que sea preciso sustituir, cuyo importe individual sea entre 100'01 € y 350'00 €, IVA excluido.

Se asignarán 13 puntos a las empresas que asuman el coste de los materiales que sea preciso sustituir, cuyo importe individual sea entre 100'01 € y 250'00 €, IVA excluido”.

- La cláusula 9.4.1 PCAP dispone:

“9.4.1. Mantenimiento correctivo: máximo 26 puntos.

Las empresas que se comprometan a asumir el coste de los materiales sin límite global, que sea preciso sustituir en las tareas de mantenimiento correctivo previstas en la cláusula 11.4 de este Pliego, por un importe superior al contemplado en la indicada cláusula, obtendrán una valoración máxima de 21 puntos, de acuerdo con la distribución que se indica en los apartados A), B) y C). Los licitadores solo podrán optar por uno de ellos (o bien apartado A), o bien apartado B) o bien apartado C), en el caso de realizarse por error una oferta que incluya compromisos de varios apartados, sólo se valorará el más ventajoso para el ISM (por orden de apartado A, B o C):

Se asignarán 26 puntos a las empresas que asuman el coste de los materiales que sea preciso sustituir, cuyo importe individual sea entre 100'01 € y 500,00 €, IVA excluido.

Se asignarán 18 puntos a las empresas que asuman el coste de los materiales que sea preciso sustituir, cuyo importe individual sea entre 100'01 € y 350,00 €, IVA excluido.

Se asignarán 13 puntos a las empresas que asuman el coste de los materiales que sea preciso sustituir, cuyo importe individual sea entre 100'01 € y 250,00 €, IVA excluido.

De este modo, de acuerdo con la cláusula 16.2 PCAP, para que la licitadora pueda subcontratar los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo del sistema electrónico de seguridad -al que se refieren las cláusulas 9.2.1 y 9.4.1- resulta necesario que cuente con la preceptiva autorización administrativa y que se halle inscrita en el registro

correspondiente, tal y como exige el artículo 18.1 de la Ley 5/2014. Asimismo, se exige que las empresas subcontratistas tengan la debida habilitación o autorización para la realización de las prestaciones subcontratadas.

En el caso que nos ocupa, la propia recurrente reconoce que carece de la preceptiva autorización, lo que determina que debemos desestimar el presente recurso, teniendo en cuenta la interpretación literal de la cláusula 16.2 PCAP. En igual sentido desestimatorio, resolvimos en nuestra Resolución nº 716/2024, de 6 de junio, donde dijimos:

“Lo anterior nos lleva a no considerar aplicables al presente supuesto las Resoluciones de este TACRC (526/2023 o 1792/2021) alegadas de contrario como sustento de su motivo de impugnación, por cuanto en éstas no se exigía de forma expresa en el pliego que la licitadora ostentara la habilitación y, más aún que, en caso de subcontratación, ambas mercantiles, licitadora y subcontratada la ostentaran. En efecto, baste con analizar dicha resolución alegada para comprobar que un supuesto y otro son totalmente distintos. Por tanto, no se puede aplicar al supuesto que nos ocupa las Resoluciones alegadas ya que no se trata de supuestos iguales y así lo pone de manifiesto el propio órgano de contratación en el acuerdo de exclusión de 15 de marzo de 2024, hoy impugnado, indicando que:

“En contestación al requerimiento, el licitador presenta un escrito en el que manifiesta entender cumplido el requisito de estar habilitado recurriendo a la subcontratación, remitiéndose para ello, entre otras, a la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (nº 1792/2021) acaecida en el procedimiento de contratación del vigente contrato.

A este respecto, ha de tenerse en cuenta que el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) constituye la ley del contrato y vincula a los licitadores que participan en la licitación. Por tanto, no cabe remitirse a los pliegos de otros procedimientos.”

Por lo demás, no podemos acoger las alegaciones de SECUPOL relativas a que se ha producido una vulneración de los principios de igualdad y de libre concurrencia, toda vez que los pliegos son claros y vinculan por igual a todos los licitadores, habiéndose aquietado la entidad recurrente al contenido de los mismos. No pueden tener acogida las

manifestaciones relativas a la posición de otros licitadores en lotes distintos, toda vez que es jurisprudencia clara y constante que no cabe invocar el principio de igualdad para alcanzar la impunidad, es decir, no hay igualdad en la ilegalidad (por todas, Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección 4ª, núm. 341/2021, de 11 de marzo, rec. 347/2019).

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. A.L.C., en representación de SECUPOL SEGURIDAD, S.L., contra su exclusión del lote 2 del procedimiento *“Servicio de vigilancia y protección de los edificios dependientes de los Servicios Centrales del Instituto Social de la Marina y de las Direcciones Provinciales del ISM en Sevilla, Ceuta y Melilla durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 a 31 de diciembre de 2024”*, con expediente 602025PA9304, convocado por el Instituto Social de la Marina.

Segundo. Levantar la suspensión del lote 2 del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES